



Resultatansvar i sentraladministrasjonen?

Av Fridthjof Søgaaard

Er det åpenbart at ledere i sentraladministrasjonen er der for å oppnå resultater?

Hvis ja: er dette fastslått noe sted? Og hva slags resultater er det snakk om?

Er det nødvendig og tilstrekkelig at skiftende statsråder sier seg fornøyd med embetsverkets innsats?

Kan resultatoppnåelsen måles eller er krav – i den grad de er stilt – formulert slik at ledere med stor sannsynlighet vil lykkes uansett?

I den grad det stilles målbare krav til resultatoppnåelse: får innfrielse, eller ikke innfrielse, karriere- eller lønnsmessige konsekvenser?

Til syvende og sist: Kan man vite om en sjef i sentraladministrasjonen er en god eller dårlig leder?

Hovedpunkter

- Det stilles gjennomgående ikke krav til departementsledere om at de skal oppnå resultater.
- Man kan velge å anta at ledere i sentraladministrasjonen er dyktige, men det lar seg ikke fastslå.
- Det er sannsynlig at det kan realiseres betydelige samfunnsmessige gevinster hvis departementsfellesskapet etablerer en ordning med målbare resultatkrav og et dokumenterbart meritterende karrieresystem.

TILFELDIG HVEM SOM LYKKES?

Kan man lykkes i sitt virke i et departement – i sentraladministrasjonen¹ – uten å gjøre en positiv forskjell? Kan man gjøre karriere også uten dokumenterte resultater av sitt arbeid? Dessverre tyder mye på at svaret er ja.

Det er selvfølgelig ingen dekning for å hevde at de som lykkes, eksempelvis karrieremessig, ikke også ofte er dyktige – dét kan man anta at svært mange er. Et sentralt poeng i denne insighten er imidlertid at det gjennomgående ikke er mulig å si noe *med rimelig grad av sikkerhet* om denne sammenhengen. Hovedårsaken er mangel på tydelige krav, systematikk og dokumentasjon når det gjelder den enkeltes prestasjoner i det sentrale embetsverk.² Vi kan anta at svært mange er dyktige – kanskje spesielt dyktige – men vi vet det ikke, og det lar seg gjennomgående ikke dokumentere.

Dyktighet i sentraladministrasjonen kan komme til uttrykk i hele spekteret fra å unngå stygge feil i den ene enden til å utvikle politikk og sette varige spor etter seg i samfunnslivet i den andre. Mellom disse ytterpunktene finner man alminnelig god oppdragsutførelse, eksempelvis å kvalitets-sikre beslutningsgrunnlag, produsere faglig holdbare og ønskede talepunkter eller arrangere møter for å sikre gode arbeidsprosesser. Det store gross av sentraladministrasjonens ansatte fyller dagene med slike gjøremål, og de søker å vise sin dyktighet ved å løse pålagte oppgaver på best mulig måte.

I denne insighten knyttes dyktighet til noe man kan si noe bestemt, systematisk og etterprøvbart om. Konkret knyttes dyktighet til resultater som man kan sannsynliggjøre er oppnådd, kvalitativt og/eller kvantitativt.

Dokumentert dyktighet forutsetter i denne analysen med andre ord resultatansvar. Det norske akademis ordbok definerer dette som «ansvar (i bedrift eller avdeling av bedrift) for å oppnå bestemte (økonomiske) resultater og treffe tiltak ved avvik fra fastsatte mål».³ Forstått slik kunne man slutte at resultatansvar kun er bedriftsøkonomisk relevant og ikke gir mening i departementalt virke. Ordbokens utlegning kan dessuten forstås som et kollektivt ansvar og ikke noe som er pålagt den enkelte.

Mot en slik oppfatning kan det anføres at det ikke er mulig å si noe om individuell dyktighet uten at den er koblet til personlig ansvar for å oppnå noe,⁴ for å nå et mål, for å oppnå et resultat – og at dette må gjelde privat så vel som offentlig virksomhet. Det er en slik forståelse som er lagt til grunn her. For denne analysens formål er dessuten spørsmålet om resultatansvar avgrenset til å gjelde embetsutnevnte linjeledere i sentraladministrasjonen. Vi snakker i så måte i det alt vesentlige om departementsråder, ekspedisjonssjefer/avdelingsledere og avdelingsdirektører/seksjonsledere, drøyt 460 linjeledere totalt i dagens Norge.⁵ Et hovedspørsmål er om hver av disse linjelederne har et ansvar for å oppnå bestemte resultater. Eller, gitt at de har det, om det får noen konsekvenser om de likevel ikke leverer.

Det er åpenbart vanskeligere å peke på resultater i en departemental sammenheng enn i virksomheter med bunnlinje og krav til inntjening. Resultater i et regjeringskontor er en mangeslungen størrelse, og det vil ofte ikke være hensiktsmessig – enn si mulig – å si noe bestemt om grad av resultatoppnåelse. Svært mye vil og skal kretse rundt regjeringens og dets medlemmers arbeid, og

1 Her presisert som Statsministerens kontor og departementene, dvs. statsrådets kontorer.

2 I virksomheter direkte underlagt departementene – i hovedsak etater – ser dette ofte annerledes ut, fordi ledere der gjerne er pålagt i noen grad målbare krav fra overordnet instans, jf. e.g. Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om bruk av lederlønsordningen i etatsstyringssammenheng: https://www.regjeringen.no/contentassets/7b1e38ab3c8c4b41b456bfb23c5cc87d/veileder-h-2388_bruk_av_revidert_lederlonsordning_januar2017.pdf

3 <https://www.naob.no/ordbok/resultatansvar>

4 Et personlig ansvar forutsetter naturlig nok også personlig myndighet og kontroll over de betingelsene som må være til stede for at et gitt mål skal kunne nås – mange aktiviteter i departemental sammenheng vil eksempelvis være knyttet til underlagte etaters resultatoppnåelse, men hvor det kan være vanskelig å gjøre ansvar gjeldende overfor enkeltledere i regjeringskontorene.

5 Anslag per primo 2020, basert på talloppgaver fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) samt informasjon på regjeringens hjemmesider og Depkatalog.no.

tilsvarende er en primærfunksjon for embetsverket å bistå best mulig i så måte. En målestokk på den enkelte embetspersons dyktighet kunne dermed være i hvilken grad en statsråd eller minister til enhver tid sier seg fornøyd. På den annen side kan en statsråd i prinsippet være fornøyd, eksempelvis med en medie håndtering, men uten at andre sentrale hensyn ivaretas – som for eksempel faglighet, nøytralitet, bærekraft, gjennomføringsevne også i et lengre tidsperspektiv, kostnadseffektiv styring og forsvarlig forvaltning, effektivitet i saksbehandlingen, innovasjon, motiverende og kompetanseutviklende ledelse av de ulike delene av embetsverket, åpenhet overfor publikum, etc. Å holde ledere ansvarlig for oppnådde resultater innenfor hele bredden av disse hensynene vil neppe være mulig, men *noen* resultater (eller gode indikatorer på resultater) kan måles, og derigjennom kan også den enkelte leder holdes ansvarlig for å oppnå enkelte av disse.

ER DET RESULTATANSVAR? FORMELT SETT JA

Retningslinjer for statens lederlønnssystem med kontrakter, utgitt i august 2017,⁶ har behørig omtale av resultatkrav og koblingen mellom disse og lønnsfastsettelse. Blant annet understrekes det at «... det [skal] inngås en individuell kontrakt med årlig fastsetting av stillings- og resultatkrav for den enkelte leder, som bidrar til å presisere vedkommendes ansvar og oppgaver. Departementene skal stille tydelige mål- og resultatkrav til lederne, følge opp lederne på en systematisk og helhetlig måte og gjennomføre reelle evalueringer av deres bidrag til resultatoppnåelse.»⁷ Det heter videre at «[stillings- og resultatkravene] bør formuleres kortfattet, presist og så langt mulig målbart, som grunnlag for kontraktsamtalen neste år.»⁸

Koblingen mellom resultater og lønnsfast-

settelse understrekes: «Det skal så langt det er mulig være en faktabasert og etterprøvbar sammenheng mellom resultatoppnåelsen i det foregående året og lønn for det kommende året. Lønn kan brukes som belønning ved god mål- og resultatoppnåelse foregående år, holdes uendret eller justeres ned der resultatene uteblir.»⁹ Også ansvaret for å forestå dette i det enkelte departement fremgår av retningslinjene: «Departementsråden har ansvar for at det foreligger et godt grunnlag for vurdering av mål- og resultatoppnåelse. ... For ledere i departementene anbefales det at departementsråden innhenter informasjon om egen og ekspedisjonssjefenes ledelse og måloppnåelse som grunnlag for vurderingen av egne ledere.»¹⁰

I et vedlegg til kontrakten skal resultatkravene konkretiseres: «Kravene ... dokumenteres i et eget vedlegg til kontrakten. Dette vedlegget inneholder en del A, om stillings- og resultatkrav, ...».¹¹ «[Her] formuleres lederens bidrag til virksomhetens hovedmål, resultater og leveranser til brukerne og hvilke krav som stilles til utvikling av egen organisasjon. ... Kravene angis, utdypes og konkretiseres i kolonne 2 i vedlegget.»¹² Også oppsettet for vedlegget er tilgjengelig på nettet.¹³

Med utgangspunkt i gjeldende retningslinjer er det altså formelt liten tvil om at det skal stilles resultatkrav til ledere som inngår i lederlønnssystemet, og at disse skal holdes ansvarlig for oppnådde resultater. Bildet blir imidlertid vesentlig annerledes når man ser på realitetene.

ER DET RESULTATANSVAR? REELT SETT NEI

Aller først faller det store flertallet av sentraladministrasjonens ledere utenfor ovennevnte

6 https://www.regjeringen.no/contentassets/e2f3cdc05313451a87998d85c314663a/no/pdfs/retningslinjer_statens_lederlonnssystem_2017.pdf

7 Ibid. s. 4.

8 Ibid. s. 16.

9 Ibid. s. 18.

10 Ibid. s. 18.

11 Ibid. s. 16.

12 Ibid. s. 16.

13 Vedlegg 4 – Lederlønnskontrakt for fast ansatte embetsmenn: https://www.regjeringen.no/contentassets/67be5fbc2d5045709983b4d0ba116ebe/lederlonnskontrakt_vedlegg4.pdf

ordning for resultatorientering fordi de ikke inngår i lederlønnssystemet. Det er snakk om relativt mange; så langt det er mulig å bringe på det rene, gjelder det samtlige ledere under ekspedisjonssjefsnivået, herunder ca. 350 avdelingsdirektører i linjelederfunksjon (seksjonsledere).¹⁴ Disse er med andre ord ikke engang formelt omfattet av systemet med resultatkrav, og de er følgelig heller ikke pålagt resultatansvar av noe systematisk slag, med mindre det er gjort individuelle tilpasninger.

Dernest er evne til å oppnå resultater stort sett fraværende fra de kompetansekrav regjeringkontorfellesskapet stiller til sine ledere. I stillingsutlysninger oppstilles det kun unntaksvis krav om at søkere må kunne dokumentere tidligere oppnådde resultater. Fremvist evne til resultatoppnåelse er stilt som krav eller fremhevet som ønskelig i kun 5 av 49 identifiserte stillingsutlysninger for linjeledere i sentraladministrasjonen i 2019.¹⁵ Ledere som er eksplisitt «resultat-orienterte», søkes i kun fire utlysninger.¹⁶ Å dømme ut fra utlysningstekster er det med andre ord vanskelig å finne holdepunkt for at evne til å oppnå resultater står sentralt blant forventninger til sentraladministrasjonens ledere.

Et reelt resultatansvar ville dessuten naturlig kommet til syne i et system for lønnsfastsettelse og praktisering av et slikt. I det minste skulle det latt seg gjøre å gjenfinne et mønster der lønnsnivåene og/eller lønnsveksten for ledere reflekterte hva som kunne antas å være mer eller mindre god resultatoppnåelse.¹⁷ Men det er vanskelig å

spore opp et slikt mønster, herunder eksempler på at noen ledere noen gang er blitt *satt ned* i lønn på grunn av uteblitte resultater. Tvert om peker mye i retning av at det *ikke* foreligger noen systematisk kobling mellom resultater og lønnsnivå.

I hvert fall når det gjelder toppledere, synes det derimot som *departements-tilhørighet* er den sentrale faktor for å forklare lønnsforskjeller. Publiserte oversikter over lønn regulert ved lederlønnskontrakt kan bidra til å illustrere poenget. Ved utgangen av 2018¹⁸ var eksempelvis den aller høyeste lønnen i fire av departementene (for henholdsvis barn/likestilling, kultur, landbruk/mat og samferdsel) lavere enn gjennomsnittslønnen for de ni øverste i Finansdepartementets embetsverk. Det er også interessant at gjennomsnittlig topplederlønn i Utenriksdepartementet (kr 1 224 636) var kr 327 040 lavere enn tilsvarende gjennomsnitt ved Statsministerens kontor (kr 1 551 676). Sistnevnte gruppe hadde altså rundt 27 % høyere lønn enn topplederne i UD.¹⁹

Kanskje kan det argumenteres med at disse og andre forskjeller har sin årsak i behovet for å rekruttere best mulig ledere, altså en form for markedstilpasning av lønnsnivåene og at dette er langt mer utfordrende på noen departementsområder enn andre. Kanskje kan det også anføres at de ulike lønnsnivåene i noen grad skyldes varierende grad av ansvar og alvor. Men det er ikke vanskelig å argumentere også mot denne typen forklaringer. Dessuten er det ikke lett å komme helt unna muligheten for

- 14 Anslag per primo 2020, basert på talloppgaver fra DFØ samt informasjon på regjeringens hjemmesider og Depkatalog.no.
- 15 De 49 utlysningstekstene er totalen av de som vi har funnet høsten 2019, og som deretter ble gjennomgått for å belyse denne betenkningen.
- 16 Dessuten listes denne egenskapen som ett av drøyt tjue ledelsesmål i standard (interne) utlysninger av lederstillinger i Utenriksdepartementet.
- 17 Det kan innvendes at man bør være varsom med økonomiske incentiver for å sikre kvalitet i embetsverkets arbeid. Dels kan sterkt fokus på målbare resultater gå på bekostning av andre typer oppgaver, dels kan utførelsen av en del kvalitative oppgaver vanskelig måles annet enn rent skjønsmessig. Et sentralt poeng i denne analysen og i statens lederlønnssystem er likevel at det er mulig å etablere en viss sammenheng mellom resultatoppnåelse og

lønn.

- 18 Oversikten for status ved årsskiftet 2018/2019 foreligger her: <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/Statlig-arbeidsgiverpolitikk/lonn-og-tariff-i-staten/statens-lederlonnssystem/statens-lederlonnssystem-lonnutvikling-i-2018/id2685193/>
- 19 Gjennomsnitt skjuler noen ganger betydelige standardavvik, men også et mer detaljert blikk viser interessante trekk. Ved årsskiftet 2016/2017 var eksempelvis den dårligst betalte topplederen (av i alt 8) i FIN bedre betalt enn alle toppledere i BLD, FD, KUD, LMD og SD (til sammen 31 toppledere, hvorav 5 departementsråder): <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/Statlig-arbeidsgiverpolitikk/lonn-og-tariff-i-staten/statens-lederlonnssystem/statens-lederlonnssystem-lonnutvikling-i-2016/id2564938/> (den aktuelle tabellen er datert feil – skal være 31.12.2016).

at det også kan være et innslag av bukken og havresekken i dette terrenget.

Uansett er det vanskelig å finne mønstre som viser sammenhenger mellom lønn og den enkelte topleders mulige *resultater*. Spesielt krevende blir dette når man ser nærmere på *individuell lønnsutvikling*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har oversikt også over lønnsnivået for den enkelte i lederlønnssystemet ved utgangen av hvert kalenderår. Ved å sammenligne status ved utgangen av 2016 med tilsvarende ved utgangen av 2018²⁰ fremkommer noen interessante trekk ved utviklingen over disse to årene. Blant annet kan følgende utledes når det gjelder lønnsutviklingen i fire departementer som kun har gjennomført begrensede organisatoriske endringer og ingen eller svært få personellmessige justeringer på toppnivåene i den aktuelle perioden:

Endring i topledernes gjennomsnittslønn 2016–2018:

Finansdepartementet (FIN):	kr 137920
Forsvarsdepartementet (FD):	kr 93623
Landbruks- og matdepartementet (LMD):	kr 63667
Samferdselsdepartementet (SD):	kr 53608

Gjennomsnittslønnen for departementsråd og ekspedisjonssjefer i FIN har altså steget med kr 84 312 mer enn i SD. FIN har hatt en gjennomsnittlig lønnsøkning på 9,8 %, mens SD har hatt 4,3 %. (LMD har hatt 5,4 %, og FD har hatt 7,6 %.)

Slike systematiske forskjeller er neppe helt tilfeldige, men det er ikke sannsynlig at de har sin rot i lederes ulike evne til å prestere. Enda mer slående blir dette når man ser på utviklingen for den enkelte leder. I FIN finner man et spenn i den enkeltes lønnsøkning på kr 95 000–345 000, og de aller fleste ligger rundt kr 100 000. Også i SD er lønnsutviklingen nokså lik fra leder til leder, men her ligger den i spennet kr 0–67 000, og alle utenom én ligger på 60 000-tallet. Forskjellene er altså store mellom FIN og SD, men relativt små *internt* i

de to departementene. Også dette eksempelet antyder at det i liten grad er individuelle resultater oppnådd av den enkelte leder som styrer vedkommendes lønnsutvikling. Tilsvarende bilde avtegner seg når man analyserer utviklingen i andre departementer.

Det er dermed klare indikasjoner på at lederlønnssystemet ikke fungerer etter intensjonen og at lønnsfastsettelse for toppledere i sentraladministrasjonen ikke nødvendigvis har sammenheng med oppnådde resultater. Det er samtidig ingen grunn til å anta at resultater og lønn er koblet nærmere sammen på lavere ledernivåer, snarere tvert om. Skriftlige kontrakter om eksempelvis mål og resultatkrav eksisterer i utgangspunktet overhodet ikke for mellomledere, og ikke engang på papiret foreligger det for disse en tydelig sammenheng mellom målbare prestasjoner på den ene siden og lønnsutvikling, videre karrieremuligheter eller øvrige incentiver på den andre.

Når det gjelder topledere, viser forespørsler foretatt som ledd i arbeidet med denne insighten, at et betydelig antall overhodet ikke har ovennevnte *Vedlegg 4 – Lederlønnskontrakt for fast ansatte embetsmenn* som oppdragsgrunnlag og derigjennom utgangspunkt for medarbeider-samtale og eventuell lønnsjustering. Særskilt synes det å være et mindretall – kanskje ytterst få – som sammen med sin overordnede fyller ut kolonne 2 i vedlegget, hvor altså de enkelte resultatkrav etter intensjonen skal angis, utdypes og konkretiseres.

I den grad mål og krav i det hele tatt formuleres – i kontraktsvedlegget, i en virksomhetsplan eller på annen måte – synes de å være uten vesentlig fallhøyde,²¹ eventuelt utformet slik at man i ettertid uansett kan hevde at de er «blitt fulgt opp». Formuleringer som gjerne benyttes, er av typen:

- Leder X skal sørge for at avdeling Y tar aktivt del i dialogen rundt problemstilling Z i kommende år.

20 Begge oversikter er tilgjengelige ved henvendelse til KMD.

21 Dvs. at målene vil nås nærmest *by default* eller de er formulert slik at de i det minste kan tolkes slik.

- Leder Æ skal bidra til at avdeling Ø tar ansvar for at departementet styrker samlet effektivitet i ressursbruken innenfor område Å i kommende år.

Det er vanskelig å hevde at man setter opp mål når man i ettertid uansett kan hevde at de er nådd.

Denne typen tøyelige og ikke målbare formuleringer kan gjenfinnes også i de mer overordnede kravene som er oppstilt for ledere i staten. I lederplakaten²² heter det eksempelvis, som et viktig kjennetegn på god ledelse, at ledere i staten «svarer for oppnådde resultater». Det gis samtidig ikke utdypninger av hva som ligger i «svarer for» og «oppnådde resultater». I et utdypende dokument til lederplakaten – *Tilpasning av statens lederplakat til egen virksomhet* – understrekes betydningen av at lederplakaten følges opp samt hvordan dette prosessuelt bør skje, men det gjøres ikke tydelig hva som forventes av ledere.²³ Det synes dessuten klart at realiseringen av lederplakatens overordnede visjoner i all hovedsak er ment å skje lokalt og dermed står og faller med om det prioriteres av det enkelte regjeringskontor, det vil i praksis si den enkelte departementsråd.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets program for bedre styring og ledelse i staten 2014–2017²⁴ hadde mye av sitt utgangspunkt i mangelen på resultatorientering, «noe som blant annet har sammenheng med holdninger, lederskap og kultur» (s. 3). Et hovedformål med programmet var derfor «statlige ledere som tar ansvar og utnytter sitt handlingsrom» (s. 5). Det slås herunder fast at «Oppfølgingen av ledere ... på sikt [skal] styrkes gjennom måling av resultatoppnåelse ...» (s. 8). Departementet påla seg selv å følge opp dette ved å «revidere standardkontraktene og veilederen knyttet til leder-

lønnsordningen, slik at plikten til å evaluere måloppnåelse og resultater understrekes. Virkemidler ved manglende måloppnåelse skal presiseres og tas i bruk, slik at en sterkere konsekvenskultur etableres» (s. 8). De tidligere refererte *Retningslinjer for statens lederlønnssystem med kontrakter* av august 2017 kan ses som et sluttprodukt av denne oppfølgingen. Med disse er det neppe tvil om at de formelle kravene til det øverste ledelsessjiktet er innskjerpet. Spørsmålet er om det har betydd større realitetsendringer.

Så langt synes ikke det å være tilfelle. Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) har ved flere korsveier sett nærmere på temaer som krav til ledere, ansvar for resultater og lederlønnsordningen. I en rapport fra 2016 heter det: «Selv om det stilles tydeligere krav til ledere om effektivisering, gir mange informanter samtidig uttrykk for at lite er endret. Det er en utbredt oppfatning at det ikke har noen konsekvenser om ledere ikke fungerer. Flere er opptatt av at det nye lederlønnssystemet fra 2015 stiller strengere krav til samsvar mellom krav og resultater. Det er nytt at det stilles krav om effektivisering og gevinstrealisering i medarbeidersamtaler og lederlønnskontrakter. Hovedinntrykket er likevel at lederlønnskontraktene i liten grad følges opp, og at det ikke har noen konsekvenser at resultater uteblir.»²⁵

Tre år senere har Difi og Direktoratet for økonomistyring (DFØ) vanskeligheter med å identifisere forbedringer på dette området: «I intervjurunden i departementene ble vi minnet om denne forsiktighetskulturen der det viktige er å unngå at statsråden kan trekkes til politisk ansvar for feil og mangler. Dette gir ikke ledere incentiver til å gjøre noe nytt og til å ta risiko. Det kan illustreres ved følgende utsagn fra en departementsråd: 'Angsten for å gjøre feil er større enn ved ikke å gjøre noe'. Dermed blir det også viktig å spørre hva ledere blir målt på. Det er de siste årene gitt mange programmerklæringer om at det må stilles sterkere krav til ledere i staten om å omstille og effektivisere. Dette var også

22 https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/apa/plakat_bm_trykk.pdf

23 Lenke til bl.a. dette dokumentet her: <https://nettsteder.regjeringen.no/bedrestyringogledelse/bedre-ledelse/hvordan-kan-du-tilpasse-lederplakaten-i-staten-til-din-virksomhet/>

24 https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/apa/program_for_better_styring_og_ledelse_i_staten.pdf

25 https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2016-6_noklene_til_handlingsrommet_hva_fremmer_og_hemmer_effektivisering_i_staten.pdf, s. 19.

et viktig budskap i regjeringens program for bedre styring og ledelse som gikk fra 2014 til 2017. Om dette har fått konsekvenser for hva ledere i departementene reelt sett blir styrt på, vet vi lite om.»²⁶

BØR DET VÆRE REELT RESULTATANSVAR?

Det er betydelige faremomenter forbundet med ikke å stille reelle resultatkrav til ledere i sentraladministrasjonen. En direkte konsekvens er risikoen for at regjering og storting treffer uønskede beslutninger eller unnlater å treffe gode og nødvendige beslutninger. Det offentlige Norge – og det norske samfunn i stort – vil med andre ord ikke utvikle seg i ønsket retning. De sikkerhetsmessige, økonomiske, velferdsmessige og derigjennom menneskelige konsekvensene av dette er åpenbart enorme.

22. juli-kommisjonen påpeker betydningen av fremoverlente og resultatorienterte ledere for å redusere risikoen for alvorlige hendelser. I sluttavsnittet om kommisjonens hovedkonklusjon og anbefalinger heter det:

«Kommisjonens viktigste anbefaling er at ledere på alle nivåer i forvaltningen systematisk arbeider med å styrke sine egne og organisasjonenes grunnleggende holdninger og kultur knyttet til

- risikoerkjennelse,
- gjennomføringsevne,
- samhandling,
- IKT-utnyttelse, og
- resultatorientert lederskap.»²⁷

Kommunal- og moderniseringsdepartementet påpeker noen år senere i *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014–2017* den samme utfordringen (s. 3): «Forvaltningen har utfordringer med mangel på gjennomføringskraft og resultatorientering, noe som blant annet har sammenheng med holdninger, lederskap og

kultur, jf. 22. juli-kommisjonens rapport.»²⁸

En arbeidsplass uten reelt resultatansvar som integrert del av organisasjonskulturen, vil kunne bli svært dyr i drift også økonomisk. Professor Rune J. Sørensen og fagdirektør Carlo Thomsen setter fingeren på dette: «Fordi en offentlig virksomhet ofte har enerett på å tilby en tjeneste ... kan dårlig resultatoppnåelse vedvare i lang tid, også når dette er kjent. I enkelte tilfeller kan til og med svake resultater føre til at virksomheten får økte bevilgninger. Dermed kan for eksempel dårlige skoleresultater, høy kriminalitet og lang ventetid for behandling i sykehus brukes som argumenter for økte budsjettmidler.»²⁹

Norge i oljealderen har sannsynligvis tatt seg råd til dårlig resultatoppnåelse innenfor flere sektorer, men der slikt ikke operasjonaliseres og måles, er det vanskelig å slå det fast med sikkerhet. De fleste eksperter er like fullt enige om at Norge i årene fremover neppe vil ha råd til lav effektivitet og resultatoppnåelse på sentrale samfunnsområder. Den tidligere refererte Difi-rapporten fra 2016 omtaler det slik:

“Både Produktivitetskommisjonen og Perspektivmeldingen (Meld. St. 12 (2012–2013)) legger til grunn at med flere eldre og lavere oljeinntekter blir effektiv bruk av ressursene i offentlig sektor enda viktigere framover. Begge viser til at Norge har den høyeste andelen offentlig sysselsatte blant OECD-landene, mens resultatene av ressursinnsatsen på flere områder ikke er over middels.”³⁰

Når det dessuten ved rekruttering av nye ledere vanligvis ikke stilles krav om å kunne dokumentere tidligere oppnådde resultater, vil risikoen for sub-optimalisering øke. Dertil kommer at selv om kvalifikasjonsprinsippet er lovregulert ved utnevning av ledere i det offentlige Norge, lar det seg vanligvis ikke etterprøve om det faktisk følges.

26 https://www.difi.no/sites/difino/files/departementene_i_forerisetet_for_omstilling_-_difi-rapport_2019-3_et_samarbeidsprosjekt_med_dfo.pdf, s. 23.

27 NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen, s. 458.

28 https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/apa/program_for_bedre_styring_og_ledelse_i_staten.pdf

29 Rune J. Sørensen og Carlo Thomsen, «En effektiv offentlig sektor», 2. utgave, Universitetsforlaget, 2018, s. 122.

30 https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2016-6_noklene_til_handlingsrommet_hva_fremmer_og_hemmer_effektivisering_i_staten.pdf, s. 6.

Utløsningsstekster er ofte vagt formulert, og innstillinger i forbindelse med utnevnelser i sentraladministrasjonen skrives gjerne i generelle vendinger. Dessuten står og faller innstillingene på vurderingsevnen til den enkelte som innstiller og svært få har tilgang til innstillingstekstene, både i selve beslutningsprosessen og i etterkant. Det er dessuten uhyre sjelden innstillende nivå ikke får gjennomslag. Vi kan velge å anta at innstillende og besluttende instans oftest foretar fornuftige avveininger og at karrieresystemet er reelt meritterende, men vi vet det strengt tatt ikke.

I tillegg til disse faktorene kommer en rekke indirekte risikomomenter knyttet til fravær av reelt resultatansvar, hvorav flere vil bidra til å forsterke de negative direkte konsekvensene. Blir det alminnelig kjent at sentrale ledere i embetsverket ikke nødvendigvis gjør den jobben folk flest forventer av dem, vil det lett oppstå et betydelig omdømmetap, kanskje også en tillitskrise i forholdet embetsverk – publikum.³¹ Ved siden av alvoret i dette per se, vil det sannsynligvis også svekke mulighetene til å rekruttere den beste kompetansen inn i regjeringkontorene. I sin tur vil dette kunne forsterke problemet med svak resultatoppnåelse.

Med økt oppmerksomhet om departementsleders manglende, i beste fall uklare, evne til å levere som forventet, kan også deres underordnede motivasjon for høy arbeidsinnsats bli skadelidende. Lederes grunnverdier internaliseres uhyre raskt, og hvis høye ambisjoner ikke fremstår som grunnverdi på ledelsesnivåene, vil det få konsekvenser, sannsynligvis i form av en mindre kraftfull – eller direkte forflatet – organisasjon. Som en kronikkforfatter uttrykte det i Aftenposten, riktignok i en

annen kontekst: «Når vi ikke lenger vet HVORFOR vi gjør ting, drukner alt vi gjør i middelmådighet.»³²

I en virksomhet uten klare mål og resultatkrav kan det like fullt, uten kobling til realiteter, utvikle seg forestillinger om at virksomheten er hensiktsmessig drevet av ytterst kompetente ledere. Det vil være svært vanskelig å gå i rette med slike forestillinger. Sørensen og Thomsen omtaler også dette fenomenet: «Forestillingen om at Norge har verdens beste offentlige sektor er en av de største truslene mot kvalitet og effektivitet i offentlig virksomhet. Tro på egen organisasjons fortrefelighet svekker motivasjonen til omstilling og læring.»³³ De fortsetter: «Dårlige resultater forklarer vi ved uheldige omstendigheter. Styringsproblemet er at vi er for lite villige til å erkjenne svake resultater, og at svake resultater ikke (eller sjelden) kommer av utenforliggende faktorer alene.»³⁴

Vi stilte spørsmålet om det bør være reelt resultatansvar i sentraladministrasjonen. Det blir enkelt å besvare. Med et rungende ja.

ET MÅLESYSTEM KAN VÆRE ALT FRA PARODISK OG ØDELEGGENDE TIL EFFEKTIVT OG AVGJØRENDE

Det vil føre for langt å gå nærmere inn på debatten om målesystemer og -metoder i det offentlige, og i hvilken grad de ulike variantene er til skade eller nytte. Poenget i denne insighten er begrenset til det følgende, *gitt at resultater er viktig også i sentraladministrasjonen: Hvordan kan vi vite om og i hvilken grad resultater nås innenfor en bestemt tidshorisont?*

Poenget er ikke at alt bør eller kan måles – poenget er at *noe* kan måles, og *noe* *bør* måles, kvantitativt eller kvalitativt og på en troverdig og etterprøvbar måte. De som er skeptiske til måling, enten de snakker for sin syke mor eller andres, bruker gjerne

31 Tormod Hermansen, en gang regnet som «Norges mektigste byråkrat», har formulert det slik: «Effektivitet er en verdi som ikke bare har selvstendig betydning for å sikre at de ressurser som står til disposisjon, rekker så langt som mulig, men som også har betydning for hvordan publikum ser på statlige virksomheter som aktører på sine respektive områder i samfunnet. Mangelfull effektivitet svekker statens omdømme og legitimiteten for den virksomheten og de tiltak de gjelder.» Tormod Hermansen, «En bedre styrt stat?», Fagbokforlaget, 2015, s. 62f.

32 Birgit Valla, «Hva skal vi med Norge?», Aftenposten 27. august 2013.

33 Rune J. Sørensen og Carlo Thomsen, «En effektiv offentlig sektor», 2. utgave, Universitetsforlaget, 2018, s. 126.

34 Ibid. s. 127.

et retorisk knep: når ikke alt kan måles (som for øvrig er åpenbart), bør man helt la være å måle. En slektning av dette knepet er at hvis et menneske ikke er ansvarlig for alt, har det i praksis ikke ansvar for noe. Det siste er typisk ansvarsfraskrivelse, det første – «målefraskrivelse» – er en variant av det samme.

Mål og resultatkrav må nødvendigvis også ses i et sektorovergripende perspektiv. Den ovennevnte Difi-/DFØ-rapporten fra 2019 omtaler dette: «Kravene i lederlønns-systemet skal være i samsvar med og støtte opp under virksomhetenes mål. God resultatoppnåelse for lederne skal i prinsippet gi individuelle lønnsplåser. Men i den grad rene sektormål dominerer i lederlønnskontraktene, vil det svekke motivasjonen til å tenke på tvers av sektorer. I [Kommunal- og moderniseringsdepartementets] mal for lederlønnskontrakter ble det ved en revisjon i 2017 gitt plass til å beskrive 'lederens bidrag til at egen organisasjon samhandler helhetlig og effektivt med virksomheter med tilstøtende arbeidsområder', men KMD har ikke oversikt over i hvilken grad de enkelte kontraktene faktisk stiller krav om slik samordning.»³⁵

SKISSE: HVORDAN KUNNE ET SYSTEM MED RESULTATANSVAR FOR LEDERE SE UT?

Resultatenes innhold

- Et antall av resultatkravene også i sentraladministrasjonen skal være målbare, det vil si at de må utformes med presisjon og med tidsfrister.
- I sentraladministrasjonen – uten bedriftsøkonomisk bunnlinje, timefakturerings eller lignende verktøy typisk for privat virksomhet – må slik presisjon søkes ved hjelp av andre måleinstrumenter.
- Resultatkravene må ha tydelig innebygd fallhøyde, det vil si at man unngår så generelle formuleringer at krav vil innfris selv uten spesielle anstrengelser.

- Resultatkravene for enkeltledere³⁶ kan eksempelvis være av typen:
 - «neste års medarbeiderundersøkelse skal vise markant fremgang i underordnede vurdering av lederegenskapene til nn på områdene x, y og z»;
 - «nn skal kommende år lede et arbeid som innen dato x fører til iverksetting av budsjettmål, konkrete og tidfestede tiltak for nødvendig kompetanseøkning innenfor egen enhet»;
 - «nn skal kommende år ta flere initiativ enn foregående år for at ansvarsområdet under nn blir mer fremtredende i det offentlige ordskiftet»;
 - «nn skal kommende år svare ekspedit på e-posthenvendelser fra kolleger i sentraladministrasjonen og aldri senere enn i løpet av en arbeidsuke – om nødvendig med foreløpig svar og med oppfølgende respons senest en uke etter dette»;
 - «nn skal kommende år forestå et analysearbeid for å identifisere og realisere konkrete tiltak for dokumenterbar produktivitetsøkning innenfor samfunnssektor x innen dato y»;
 - «nn skal i forkant av kommende budsjettår pålegge sjef for etat y å innføre/videreføre risikostyring i henhold til det internasjonale rammeverket COSO ERM og DFØs krav i alle deler av sin virksomhet, påse at dette gjøres og følges opp løpende i etatssjefens interne styring gjennom budsjettåret, og fremlegge skriftlige tilrådninger til departementsledelsen om tydelige og synlige konsekvenser for etatssjefen av at oppdraget er blitt utført, eventuelt ikke blitt fulgt opp»;

35 https://www.difi.no/sites/difino/files/departementene_i_forerisetet_for_omstilling_-_difi-rapport_2019-3_et_samarbeidsprosjekt_med_dfo.pdf, s. 41.

36 Individuelle resultatkrav i et departement vil ofte måtte ha preg av enkeltstående tiltak og leveranser – til forskjell fra krav som eksempelvis pålegges hele etater eller prosjekter og som gjerne knytter an til resultat-, effekt- og samfunns mål. Tiltak og leveranser må uansett velges ut med kløkt, herunder fordi de er høyt prioritert og aldri bare fordi de er målbare. Endelig vil omstendighetene måtte avgjøre tidsfrister for leveranse og evaluering, herunder frekvens for formulering av nye krav, eventuelt reformulering av gjeldende krav.

- «nn skal kommende år bidra med tverrgående og konkrete forslag til forbedret innretning av det samlede statsbudsjettet, med sikte på å optimalisere samlet ressursbruk og/eller avverge en samlet statlig pengebruk som ikke er bærekraftig».

Prosessen rundt

- For å kunne få nødvendig og tilstrekkelig effekt må et system som skal sikre resultatansvar, springe ut fra toppen, det vil si politisk nivå og departementsrådsnivået.
- Det er gode grunner til å benytte systemet med lederlønnskontrakter slik Kommunal- og moderniseringsdepartementet har trukket det opp, også med målbare resultatkrav.
- For å sikre ønsket helhet og samlet styringseffekt i organisasjonen må det være den overordnede som formulerer første utkast til settet av resultatkrav for hver av sine underordnede, ikke de underordnede som legger premissene.
- For å få nødvendig og tilstrekkelig effekt må resultatkrav – i det minste noen av dem – gjøres kjent, som et minimum for sideordnede og direkte underordnede kolleger, også for å bidra til et minstemål av fallhøyde for den enkelte leder.
- Når systemet er innført på departementsrådsnivået, må det omgående følges opp på ekspedisjonssjefsnivået, også fordi kontraktsvedleggene for sistnevnte blant annet bør komme som konsekvens av departementsrådenes kontraktsforpliktelser.
- Lederlønnssystemet innføres snarlig og systematisk også på seksjonsledernivået, med tilsvarende logikk og formål.
- Systemet suppleres med årlige 360-graders evalueringer av den enkelte leder, herunder med spørsmål om den enkelte leders evne til resultatoppnåelse slik dette vurderes av de nærmeste kolleger (over, på siden og under) og med anmodning om konkrete forslag til forbedringstiltak.
- Resultatene fra 360-graders evalueringen inngår rutinemessig i den enkelte leders medarbeidersamtale med sin overordnede, herunder som ledd i utarbeidelsen av påfølgende års kontraktsvedlegg.
- For å få nødvendig og tilstrekkelig effekt – og for å sikre at det ikke dør hen over tid – bør de prinsipielle rammene for krav til ledere og resultatansvar i sentraladministrasjonen fastslås ved kongelig resolusjon.

HOVEDKONKLUSJONER

Denne betenkningen fastslår at det i sentraladministrasjonen:

- gjennomgående ikke stilles krav til ledere om resultatoppnåelse,
- sjelden eller ikke overhodet stilles krav som kan måles, utenom det å unngå åpenbare og stygge feil,
- generelt ikke lar seg konstatere sikkert om ledere er dyktige,
- ikke synes å foreligge etterprøvbare sammenhenger mellom resultatoppnåelse og karriere-/lønnsmessig utvikling, og at det i sentraladministrasjonen derfor
- er sannsynlig at det kan oppnås vesentlige samfunnsmessige forbedringer og samfunnsøkonomiske gevinster ved å etablere gjennomgående resultatansvar for ledere, basert på et dokumenterbart meritterende karrieresystem og målbare resultatkrav som skissert i denne insikten.

IFS INSIGHTS

IFS Insights er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: Kjell Inge Bjerga

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier
Akershus festning, bygning 10
Postboks 1550 Sentrum
0015 OSLO
E-post: info@ifs.mil.no
ifs.forsvaret.no

Illustrasjon: [dreamstime.com](https://www.dreamstime.com/).

OM FORFATTEREN

Fridthjof Søgaard er direktør for strategisk utvikling i Forsvarsdepartementet. Han var 2001–2014 ekspedisjonssjef i samme departement, med økonomi og styring som hovedansvarsområde. Han begynte i Forsvarsdepartementet i 1985 og arbeidet frem til årtusenskiftet stort sett ved Sikkerhetspolitisk avdeling, i perioden 1995–2000 som avdelingens nestleder. Hovedansvarsområdene i dag er departemental rådgivning og kompetanseutvikling med vekt på «byråkratfaget».

